



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

**Mecanismos de democracia
directa en Chile:**
historia, paradojas y posibilidades

Marcel GONNET WAINMAYER

Marcel Gonnet Wainmayer

Mecanismos de democracia directa en Chile: historia, paradojas y posibilidades

C2D Working Paper Series

15/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

Gonnet Wainmayer, Marcel
Mecanismos de democracia directa en Chile: historia, paradojas y posibilidades

C2D Working Paper Series
15/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

MARCEL GONNET WAINMAYER

Licenciado en Periodismo (2001) por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Se desempeñó como consultor en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dedicado al análisis de los procesos de acción colectiva y participación campesina en Latinoamérica. Actualmente trabaja como consultor en el Proyecto FODEPAL, programa de formación en políticas públicas financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AEI). Colaboró en diversas publicaciones de Argentina, Uruguay y Chile, así como en informes elaborados por Naciones Unidas.

ABSTRACT

Al observar las disposiciones legales existentes y la aplicación de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en Chile, se constata una primera paradoja: si bien el Plebiscito de 1988 abrió el camino para una salida del régimen militar, con la vuelta a la democracia en 1990 los MDD quedaron relegados a un segundo plano como instrumentos de expresión y decisión política. Por otra parte, se destaca que en Chile los MDD se aplicaron casi exclusivamente durante gobiernos autoritarios.

En segundo término, se verifica que a partir de 1989 la figura del plebiscito fue concebida más como mecanismo de presión y negociación política antes que como instrumento de decisión popular, bajo el mismo espíritu que el sistema electoral binominal previsto por la Constitución.

En tercer lugar, se rescatan las demandas de diversos actores políticos para la aplicación de MDD en distintas áreas de la vida pública. Finalmente, se analizan las posibilidades y los límites que existen en Chile para la aplicación de MDD a nivel local y regional.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Del autoritarismo a la democracia: Paradojas de los MDD en la historia chilena....	1
2. Plebiscito y sistema binominal: Negociación entre bloques y estabilidad política...5	
3. Demandas y conflictos: Propuestas sobre el uso de MDD y participación ciudadana.....	9
4. Nuevas experiencias: Posibilidades y límites de los MDD a nivel local.....	11
5.- Referencias.....	16

1. Del autoritarismo a la democracia: Paradojas de los MDD en la historia chilena

El Plebiscito de 1988, que marcó el camino para la vuelta a la democracia en 1990, es sin lugar a dudas el punto más importante en la historia de los Mecanismos de Democracia Directa en Chile. Se trata quizá de una de las experiencias más relevantes en toda la región en cuanto al uso de estos mecanismos, ya que fue de una elección con altísima participación ciudadana, y marcó el triunfo del “No” a la continuidad del general Augusto Pinochet Ugarte en el gobierno, lo que permitió una salida al régimen autoritario instalado en 1973 con el derrocamiento de Salvador Allende Gossens.

Sin embargo, la experiencia de ese plebiscito y la transición política que desencadenó no resultaron, como veremos más adelante, en una utilización de los MDD como elemento complementario del ejercicio democrático o como instancia de expresión de la voluntad popular.

Para explicar la ausencia de estos instrumentos en la actual práctica política chilena se hace necesario repasar brevemente la historia reciente de Chile, revisar las características que ha tenido la transición a la democracia en ese país, y examinar el modelo institucional, económico y social implantado por el gobierno militar, que mantuvo sus rasgos generales luego del triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia que llevó a Patricio Aylwin Azócar al poder.

La ruptura del régimen democrático

Hasta el año 1973, la democracia chilena mostró una considerable estabilidad. A pesar del indiscutible poder de la oligarquía y de los procesos autoritarios que sacudieron su historia, durante décadas se mantuvo la legalidad instaurada en la Constitución Política de 1925. La aprobación de esa Carta Magna se produjo mediante un plebiscito, el primero de la historia de Chile, realizado el 30 de agosto de 1925. De todas maneras, la abstención del 54,63% del padrón electoral puso en cuestión ese referéndum, y tuvieron que pasar algunos años para que el texto constitucional fuera aceptado por todos los sectores políticos.

La estructura institucional impuesta con esa Constitución buscaba otorgarle más poder al Ejecutivo, con la atribución de nombrar a sus ministros, y evitar así que las mayorías parlamentarias pusieran en riesgo el poder presidencial. Además, establecía la separación entre Iglesia y Estado, y aseguraba libertades políticas y religiosas que no estaban garantizadas por la Constitución de 1833.

Todas estas reformas impulsadas por el presidente Arturo Alessandri Palma, sin embargo, no impidieron que surgieran sectores de clase media que pusieran en cuestión el poder oligárquico, con el Partido Radical como representante de estos nuevos actores en ascenso.

Hacia fines de la década del 50 comenzó una polarización política que terminaría con el golpe militar de 1973.

En el plano internacional, es necesario tomar en cuenta la influencia de la política exterior de Estados Unidos en la región, y sobre todo el cambio de la llamada “Alianza para el Progreso” durante la década del 60, hacia la política emanada del Consenso de Washington en los primeros años 70. Durante el gobierno de John F. Kennedy, el objetivo de la política norteamericana era ampliar su influencia en las clases medias emergentes y los sectores progresistas en Latinoamérica, de modo de contrarrestar la creciente influencia de grupos nacionalistas y de izquierda (Gruninger, 2003). La “Alianza para el Progreso” entregó apoyo e inversión a los países, a condición de que los gobiernos realizaran cambios estructurales, el primero de los cuales debía ser la Reforma Agraria.

En Chile, solamente esta medida tuvo un impacto enorme, debido a la gran concentración que existía en la propiedad de la tierra. Estas políticas también aceleraron la sindicalización de obreros y campesinos, y se produjo una incipiente industrialización que incluyó a muchos sectores sociales hasta ese momento relegados.

Esa “ampliación de la base” preparó el surgimiento de nuevos actores políticos, y coincidió con el triunfo de Allende y la Unidad Popular en 1970. Hasta ese momento, la democracia chilena nunca había albergado a sectores con tan diversos objetivos y procedencia ideológica, a pesar de que desde la década del 50 ya se podía percibir la presencia de tres grandes bloques de poder: la derecha conservadora, la Democracia Cristiana ubicada en el centro, y un frente popular de izquierda que sumaba fuerzas cada año.

En 1973, la composición del parlamento era un fiel reflejo de esta fragmentación, y la radicalización del proceso de la Reforma Agraria, la nacionalización de empresas y otras medidas económicas del gobierno aceleraron un enfrentamiento político que sobrepasó los frágiles mecanismos institucionales con que contaba la democracia. Comenzó así la era del Consenso de Washington para la economía chilena.

Es importante resaltar que el presidente Allende planteó meses antes del golpe militar la necesidad de convocar a un plebiscito que definiera su continuidad en la Presidencia, para renovar el apoyo del electorado si se imponía en esa elección, o renunciar y encontrar una salida institucional a la crisis política. Pero la oposición de algunos sectores de su propio gobierno retrasó la presentación de este proyecto al Congreso, y el golpe militar frustró la realización de lo que habría sido el segundo plebiscito en la historia de Chile.

Las organizaciones políticas y sociales bajo la dictadura

Para explicar la génesis y los resultados del plebiscito de 1988 es necesario revisar la evolución de los actores políticos y sociales y sus estrategias bajo la dictadura militar implantada por Pinochet. Durante los primeros años del régimen militar, un sector de la Iglesia Católica identificado con la Teología de la Liberación llevó a cabo una labor de denuncia y protección de los perseguidos políticos, y creó un tejido social que permitió la supervivencia de muchas organizaciones sociales y políticas, a partir de la creación de la Vicaría de la Solidaridad comandada por el Cardenal Raúl

Silva Henríquez (Vicaría de la Solidaridad, 2001; Gruninger, 2003). Por otra parte, el paulatino alejamiento de algunos sectores de la Democracia Cristiana que en un comienzo habían apoyado el golpe militar también contribuyó a la necesidad del gobierno de Pinochet de buscar una legitimidad institucional que al menos respondiera a las demandas de sus aliados (Fazio Vengoa, 1994).

Otro elemento importante durante esos años de dictadura militar fue la presencia de muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y otros tipos de entidades que volcaban ayuda internacional en diversos programas de desarrollo e iniciativas solidarias. En general, lo que guiaba la acción de estas organizaciones era el compromiso de buena parte del mundo con la recuperación de la democracia y con la defensa de los derechos humanos en Chile (Morgan, 2001; Gruninger, 2003).

Con un Plebiscito Nacional realizado el 5 de enero de 1978, Pinochet buscó dar una respuesta a la condena internacional dictada contra Chile por la Asamblea General de las Naciones Unidas, debido a violaciones a los derechos humanos. El texto de la consulta rezaba:

“Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra Patria respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país”.

La opción “Sí” en las boletas estaba acompañada de una bandera chilena, mientras que la opción por el “No” mostraba un cuadro negro. El gobierno logró un 75% para el “Sí”, mientras que un 20,4% de los electores se inclinaron por el “No”¹. Se trató del segundo plebiscito en la historia de Chile, pero cosechó grandes críticas debido a irregularidades en el proceso electoral, y a que las libertades políticas se encontraban suspendidas.

Todos estos factores, sumados a la necesidad de Pinochet de legitimarse en momentos en que parecía comenzar una ola de democratización en el continente, hicieron que fuera el propio gobierno militar el que sancionara una Constitución Política en 1980 que establecía, en una de sus cláusulas transitorias, la convocatoria a un plebiscito para la renovación del mandato presidencial. En concreto, la cláusula transitoria vigesimoséptima disponía la realización de un plebiscito en 1988 para que la ciudadanía aceptara o rechazara al candidato que, a propuesta del régimen, debía continuar durante ocho años más en el poder. La dictadura esperaba asegurar así otro período de gobierno y renovar su apoyo en la ciudadanía.

El tercer plebiscito de la historia del país fue convocado el 11 de septiembre de 1980 para refrendar esta nueva Constitución Política. La Carta Magna fue aprobada por el 67,04% de los electores, mientras que 30,19% se manifestaron por el “No”.

La ausencia de registros electorales, el hecho de que la oposición estuviera impedida de realizar campaña debido a que continuaban suspendidas las libertades de reunión y expresión, y la decisión de que los votos en blanco se contabilizaran

¹ Nazer, R. y Rosembli, J. 2000. Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica, en *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, N° 48. Santiago de Chile.

para la opción “Sí”, hicieron que muchos sectores objetaran los resultados de esta elección.

El comienzo de la transición

Bajo esta misma Constitución Política, desde 1985 comenzó el debate sobre la forma que debía tener la convocatoria a plebiscito prevista para 1988. En ese proceso se dictaron las leyes para crear el Tribunal Calificador de Elecciones (Ley N° 18.604), y para establecer el Servicio Electoral y las inscripciones (Ley N° 18.556). La masiva asistencia de electores (se inscribió el 92% de las personas habilitadas para votar) causó sorpresa tanto al gobierno militar como a la oposición política: unos temían un gran voto de rechazo al régimen, y otros sospechaban que detrás de esa masa de inscriptos se estaba montando un fraude.

Las pocas garantías con que contaba el proceso electoral hicieron que en la propia oposición hubiera posiciones encontradas: mientras la Democracia Cristiana y sectores socialistas apoyaban la realización del plebiscito bajo la consigna del “No” a Pinochet, la franja del Partido Comunista y otras organizaciones de izquierda mostraban su escepticismo.

Fue entonces que democristianos y socialistas conformaron la Concertación de Partidos por el No, antecedente directo de la Concertación de Partidos por la Democracia que se impuso en las elecciones presidenciales de 1990. Finalmente, toda la izquierda vio la posibilidad de apertura política que brindaba la campaña por el rechazo a Pinochet, y la oposición unida movilizó a sus votantes para la elección.

El apoyo a Pinochet estaba fundado en las fuerzas militares y en el partido Renovación Nacional (RN), que congregaba a la Unión Demócrata Independiente (UDI) y a otros sectores de derecha, grupos que con la vuelta de la democracia conformarían la Alianza por Chile.

La derrota de Pinochet en ese plebiscito ha sido materia de diversos análisis. La opción por el “No” se impuso con un 55,99% del electorado, mientras que el “Sí” obtuvo el 44,01% de los votos. La desocupación, que alcanzaba a un 20% de la población activa, fue señalada como una de las variables más influyentes en la decisión de los votantes por el “No” (Ángel y Aráoz, 1989; Panzer y Paredes, 1991), aunque es de esperar que otros factores sociales e ideológicos hayan contribuido al resultado del plebiscito.

A partir de ese momento, comenzó una práctica de negociación entre bloques de poder que aún marca la vida política chilena. Se iniciaron tratativas entre miembros del partido Renovación Nacional y la Concertación para introducir reformas en la Carta Magna. En el acuerdo, que comprendió 54 reformas al texto constitucional, se buscó dar mayor relevancia a los tratados internacionales, afianzar el pluralismo político, y cambiar los procedimientos para la reforma de la Constitución.

El plebiscito del 17 de agosto de 1989, el quinto y último en la historia chilena, aprobó por amplia mayoría las reformas a la Constitución, con un 91,25% del electorado a favor del “Sí”, y un 8,74% por la opción del “No”. Como veremos, esta reforma también marcó cierta adaptación de las fuerzas de la oposición al andamiaje

institucional establecido por la dictadura en la Constitución de 1980, y no modificó aspectos fundamentales de esa Carta Magna. Entre ellos, nos interesa considerar especialmente la persistencia del sistema electoral binominal, que será analizado más adelante.

La vuelta a la democracia

En 1990, el triunfo de la Concertación marcó un cambio político trascendental en la historia chilena. La restitución de las libertades civiles y la apertura política, sin embargo, contrastaron con las decisiones en materia de política económica. La nueva coalición en el gobierno dio continuidad a las líneas fundamentales llevadas adelante por la dictadura militar. Este ánimo se extendió a muchas áreas de la política social, en las que se continuó con el esquema general de reducción del gasto, repliegue del Estado, privatizaciones y mercantilización de los servicios públicos. Las cifras de crecimiento de la economía chilena se mantuvieron, bajo el mismo esquema de distribución establecido quince años antes por el grupo de jóvenes economistas que asesoraron a Pinochet en la reforma del Estado, los llamados “Chicago Boys”, bajo los lineamientos del Consenso de Washington (Valdés, 1989).

En la actualidad, pasados ya más de quince años de democracia, y luego de varias reformas sobre algunos aspectos de la Constitución de 1980, los Mecanismos de Democracia Directa siguen estando ausentes de la práctica política chilena. La paradoja en relación a los MDD en Chile consiste en que, si bien el plebiscito fue instrumento clave para una salida democrática después de 17 años de poder militar, no se han vuelto a llevar a cabo consultas de ese tipo a nivel nacional desde la reinstauración de los derechos civiles en 1990. Por otra parte, es necesario recordar que de los cinco plebiscitos nacionales que tuvieron lugar en Chile (1925, 1978, 1980, 1988 y 1989), cuatro de ellos se realizaron bajo un mismo gobierno dictatorial.

El uso de los Mecanismos de Democracia Directa en Chile presenta así características especiales. Los MDD fueron un instrumento para la búsqueda de legitimidad en tiempos de dictadura, pero terminaron por desbordar los objetivos planteados por el gobierno militar, y abrieron el camino para el retorno a la democracia. La vuelta de las libertades políticas y civiles, sin embargo, hizo caer en desuso a los MDD. En el apartado siguiente analizaremos por qué después de 1990 los MDD quedaron relegados frente a otras prácticas políticas menos participativas.

2. Plebiscito y sistema binominal: Negociación entre bloques y estabilidad política

La historia política de las últimas décadas en Chile ha estado marcada por la transición desde una dictadura militar de 17 años (1973-1990), hacia una democracia basada en una constante negociación de acuerdos entre bloques de poder, que es garantizada por el sistema binominal. Como veremos, este sistema electoral, que asegura posiciones parlamentarias sólo para los dos bloques mayoritarios, coincide con el espíritu del único mecanismo de democracia directa contemplado por la Constitución: el plebiscito.

Ambos instrumentos constitucionales, en su diseño y aplicación, parecen confirmar las críticas de quienes han llamado al sistema político chileno “democracia de baja intensidad” o “democracia tutelada” (Petras y Leiva, 1994; Moulián, 1997; Portales, 2000). Según esta opinión, los líderes políticos encargados de negociar la transición a partir de 1988, en lugar de remover las instituciones y los dispositivos autoritarios, los perfeccionaron a partir de la aceptación de la Constitución Política de 1980.

Según otros especialistas, sin embargo, es necesario analizar la situación concreta y las posiciones de poder de los actores en esa negociación, para poder abrir un juicio sobre sus posibles decisiones (Haneus, 1998).

Una revisión profunda de estas opiniones escapa a las posibilidades de este trabajo, que se enfocará en el funcionamiento actual de los mecanismos electorales incluidos en esa Constitución de 1980. Primero observaremos brevemente las características del sistema binominal y sus consecuencias en la vida política, para luego enfocarnos en el plebiscito, tal como está previsto en el texto constitucional.

El sistema binominal

Este sistema electoral estipula la división del país en 60 distritos electorales, para cada uno de los cuales se elige a dos diputados, y en 19 circunscripciones, para cada una de las cuales se elige a dos senadores. En la elección de parlamentarios de cada uno de estos circuitos electorales se permite la presentación de coaliciones de partidos políticos. Estas alianzas de partidos pueden llevar hasta dos candidatos en su lista, y resultan elegidos los que obtienen la mayor votación en cada una de las dos listas más votadas. Sin embargo, para resultar electos los dos candidatos de una misma lista, es necesario que la suma de votos de su coalición duplique la cantidad de votos de la segunda coalición más votada. Esto significa que en la práctica, una lista que obtiene el 66% de los votos logra la misma representación que una que logra el 34% de los sufragios.

Los resultados de este sistema electoral, por lo tanto, son altamente previsibles, ya que generalmente se produce un empate entre la mayoría y la primera minoría, y se igualan las representaciones parlamentarias a lo largo del país.

Otra de las consecuencias de este sistema es que la competencia por bancas parlamentarias se traslada al interior de cada una de las coaliciones, lo que quita transparencia a la siempre cuestionada elaboración de listas de candidatos (Garretón, 2006). Por otra parte, la inscripción electoral es de carácter voluntario, lo que hace que parte de la ciudadanía quede marginada del proceso.

Diseñado como parte central de la Constitución Política de 1980, este sistema electoral buscaba asegurar la presencia de representantes del poder dictatorial ante eventuales cambios en las preferencias políticas y “sorpresas” que pudieran producirse en las elecciones. Además, el sistema binominal otorga mayor relevancia al parlamento como espacio privilegiado de negociación, lo que da más importancia a la equivalencia de fuerzas entre mayoría y primera minoría.

Es posible que lo que motivó la opción por este sistema electoral haya sido también una reacción frente a la polarización política ocurrida hasta 1973. Diversos trabajos han señalado que a partir de 1958, el espectro político chileno estaba dividido en una excesiva cantidad de partidos que, a pesar de agruparse en tres porciones o grandes alianzas políticas, sufrían continuas tensiones internas y externas. Frente a este “pluralismo extremo y polarizado”, como lo ha llamado Giovanni Sartori², que llevó al estallido del sistema de partidos antes del golpe militar de 1973, la dictadura de Pinochet buscó establecer un sistema que redujera la cantidad de actores políticos en pugna, y los obligara a negociar en el ámbito parlamentario.

Más allá de las razones que hicieron que fuera el mecanismo impuesto en la Constitución de 1980, este sistema electoral persistió después de la vuelta a la democracia en 1990. A partir de la reforma de septiembre de 2005, el sistema binominal dejó de ser parte del texto constitucional, para pasar a ser una Ley Orgánica Constitucional (Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios), y durante el año 2006 comenzó una revisión de sus mecanismos que llevó a que incluso los partidos de derecha propusieran reformas para incluir la representación parlamentaria de las minorías.

Un dato revelador respecto del sistema binominal consiste en que después de 16 años de democracia, en las elecciones parlamentarias de 2005 se eligió por primera vez a un senador independiente, es decir, un representante que no pertenece a ninguna de las dos coaliciones políticas mayoritarias del país. Esto sólo pudo ser posible en una sección electoral con muy pocos inscriptos, en la que la masa de votos independientes gana un mayor peso relativo frente al voto de los partidos tradicionales³.

Como se ha dicho, otro de los puntos críticos señalados por los especialistas es la inscripción electoral. El sistema establece la inscripción voluntaria, y el voto es obligatorio sólo para aquellos ciudadanos inscriptos. La inscripción automática y la obligatoriedad del voto para todos los mayores de edad son actualmente temas de debate parlamentario, por lo que en los últimos meses de 2006 podrían haber importantes modificaciones a esta Ley Orgánica Constitucional.

El mecanismo del Plebiscito

La Constitución Política de Chile prevé la realización de plebiscitos sólo en materia de reformas constitucionales. Según el Artículo 128, los proyectos de reforma deben ser aprobados por las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, o bien por las dos terceras partes, en caso de que se trate de reformas a los siguientes capítulos esenciales del texto: Capítulo I, Bases de la institucionalidad; Capítulo III, De los derechos y deberes constitucionales; Capítulo VIII, Tribunal Constitucional; Capítulo XI, Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública;

² Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press. New York.

³ Se eligió al Senador Carlos Antonio Karim Bianchi Chelech, representante de la XII Región, por la Circunscripción 19ª que comprende la ciudad de Punta Arenas, una de las zonas menos pobladas del país.

Capítulo XII, Consejo de Seguridad Nacional; y Capítulo XV, Reforma de la Constitución.

Una vez obtenidos estos quorums en ambas cámaras, el proyecto pasa al Presidente de la República. Si el Poder Ejecutivo rechaza esa propuesta de reforma, y ambas cámaras insisten con el proyecto con las dos terceras partes de los votos legislativos, el Presidente debe promulgar dicho proyecto, “a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”.

Esta es la primera mención concreta de la aplicación del plebiscito en el texto de la Constitución. En el mismo artículo también se menciona la posibilidad de convocar a un plebiscito si el desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y las cámaras legislativas es sólo por algunas de las cuestiones incluidas en el proyecto de reforma constitucional.

En el Artículo 129 se establece el plazo de 30 días para la convocatoria a un plebiscito, luego de que ambas cámaras hayan insistido sobre el proyecto de reforma con los dos tercios de sus representantes, y siempre que persista el desacuerdo con el Presidente. Este plebiscito “no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta” contando desde el día de la convocatoria. La Constitución establece también que “transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso”⁴.

Esto significa que, en la práctica, el plebiscito a nivel nacional sólo puede ser convocado cuando se bloquean las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y las cámaras parlamentarias ante una propuesta de reforma constitucional. Es decir que, más allá de que se lo reconoce implícitamente en la Constitución como última instancia de decisión y ejercicio de soberanía popular, el plebiscito sólo puede ser aplicado cuando han fallado otros mecanismos informales de negociación política entre bloques de poder representados en el poder Ejecutivo y las cámaras legislativas.

Hasta 1989, año en el que se realizó el último plebiscito en la historia de Chile, los referéndum habían sido, en la práctica, el mecanismo utilizado para refrendar las modificaciones a la Constitución. Con la vuelta de las libertades democráticas, paradójicamente, la figura del plebiscito (único Mecanismo de democracia Directa previsto por la Constitución chilena) quedó relegado a un lugar secundario.

El sistema electoral binominal, por un lado, y las características de la convocatoria a plebiscito, por otro, son muestras de la persistencia del ánimo de negociación entre bloques de poder que marcó la transición a la democracia en Chile. Ambos han sido señalados como elementos autoritarios que subsisten en la Constitución Política, y que amenazan con ahondar el distanciamiento estructural existente entre la clase política y el resto de la sociedad. Esta separación entre la esfera dirigente y la ciudadanía, sumada a la escasez de organizaciones sociales que canalicen

⁴ La disposición de estos plazos, si bien es común a la instrumentación de MDD en todos los textos constitucionales, en el caso chileno parece más bien buscar definiciones políticas en un lapso breve de tiempo, como un elemento de presión del Congreso que, en última instancia, hace valer sus mayorías en caso de un desacuerdo con el Ejecutivo.

conflictos y reclamos (PNUD, 2004), han hecho que el sistema binominal se convierta en blanco de severas críticas durante los últimos años.

Manuel Antonio Garretón ha señalado en este sentido que la crisis de la democracia chilena “no es de implantación o legitimidad del Estado, tampoco de gobernabilidad o estabilidad institucional, sino del distanciamiento y separación que se han producido entre Estado, política como representación o actores político-partidarios, por un lado, y sociedad civil y ciudadanía, por el otro. Y por ello la crisis no estalla, sino que es una especie de erosión progresiva y de desencuentro permanente y no dramático”⁵.

3. Demandas y conflictos: Propuestas sobre el uso de MDD y participación ciudadana

La pérdida de vínculos entre la democracia y la ciudadanía a la que esa democracia debe representar es, como han señalado muchos autores, un problema mucho más profundo que las falencias del sistema electoral o la falta de aplicación de Mecanismos de Democracia Directa (Moulián, 1997; Haneus, 1998, Garretón, 2005). Sin embargo, es en el desempeño de las instituciones de la transición a la democracia donde se pueden encontrar las evidencias sobre el funcionamiento político y social, y en buena medida son justamente esos dispositivos electorales los que han garantizado la estabilidad del sistema representativo tal como fue instaurado en 1990.

Se ha señalado que la proliferación de acuerdos políticos superestructurales desde la vuelta de la democracia ha llevado al actual descrédito del sistema binominal. Durante el año 2006, se ha abierto la discusión sobre el uso del plebiscito para una reforma del sistema electoral y para modificar la duración del período presidencial. Se ha tratado, en general, más de escaladas discursivas que de iniciativas concretas, lo que parece probar, una vez más, que la sola posibilidad de un plebiscito ya se convierte en elemento de negociación, lo que aleja las chances de que realmente se lleve a cabo una consulta a la ciudadanía⁶.

De todas maneras, existe una demanda real de ciertos sectores para la aplicación de MDD sobre diversas materias de la vida pública.

⁵ Garretón, M. A., 2005. Reflexiones sobre la democratización política chilena. En Brasil y Chile: Una mirada hacia América Latina. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.

⁶ Las condiciones de una convocatoria a plebiscito para estos temas aún parecen materia de disenso dentro del propio gobierno. La Presidenta Michelle Bachelet Jeria señaló en este sentido que “la discusión tiene que hacerse en el Parlamento, pero sobre temas trascendentales del país también la gente tiene derecho a discutir y a expresar su opinión”, aunque resaltó que un plebiscito sobre el sistema electoral “no sería vinculante. Eso lo tengo muy claro” (en <http://www.cooperativa.cl>, 16 de agosto de 2006). Días antes, al ser consultado por la prensa sobre la posibilidad de realizar un plebiscito para reformar el sistema binominal, el ministro del Interior Belisario Velasco había reafirmado “la necesidad de sentarse a discutir y acercar las posiciones. Hoy nadie ha hablado de hacer un plebiscito, sino primero agotar todos los medios necesarios para llegar a los acuerdos para reformar el sistema binominal” (en <http://www.cooperativa.cl>, 14 de agosto de 2006).

Las demandas de MDD

El Movimiento por la Consulta y los Derechos Ciudadanos, creado en el año 2000 a instancia de antiguos sectores internos de la propia Concertación de Partidos por la Democracia, ha planteado la necesidad de avanzar en la implementación de Mecanismos de Democracia Directa en Chile. Desde su fundación, este Movimiento ha impulsado diversas consultas ciudadanas que recogieron la opinión de más de 200 mil personas, en materias diversas como la privatización de servicios públicos, la reforma educativa y la situación impositiva.

Si bien los miembros del Movimiento reconocen que estas consultas no tienen valor oficial, apuestan a que su trabajo de divulgación impulse el establecimiento de amplias facultades para los Mecanismos de Democracia Directa en la Constitución y en las leyes correspondientes. En este sentido, Edgardo Condeza Vaccaro, su presidente, ha insistido en la necesidad de que se incluya la posibilidad de que la ciudadanía pueda convocar a un plebiscito vinculante, con el sólo requerimiento de las firmas del 5% de los ciudadanos que efectuaron su voto en la última elección. Además, ha planteado proyectos legislativos que prevén la utilización del plebiscito en todas las materias administrativas del Estado, e incluso el referendo revocatorio del mandato presidencial⁷.

En esta misma línea, la ausencia o el desuso de MDD en la política chilena ha sido objeto de diversas protestas a lo largo de los últimos años. La evolución del modelo económico y el surgimiento de temas como la reforma previsional y las modificaciones al sistema educativo en la agenda política han sido acompañados muchas veces de reclamos para la realización de plebiscitos sobre esas y otras materias importantes.

Es importante recordar, por ejemplo, que Chile es el país de Sudamérica que más Tratados de Libre Comercio (TLCs) ha celebrado con distintos países, con un total de quince acuerdos comerciales suscritos. Estas decisiones de política económica, que según especialistas de todo signo político han cambiado radicalmente el sistema económico y social del país en los últimos 20 años (Beyer, Rojas y Vergara, 2000; Pizarro, 2004), nunca han sido materia de consulta a la ciudadanía, y se ratifican sólo mediante trámite parlamentario.

En relación al medio ambiente y a la producción sustentable, la democracia ha fortalecido las instituciones de cuidado y vigilancia, pero las presiones económicas sobre los recursos naturales han crecido aceleradamente en la última década junto con el esquema fuertemente agroexportador de la economía, y ya varios conflictos ecológicos han puesto sobre el tapete la necesidad de abrir mecanismos de participación y reclamo para descomprimir estas situaciones⁸. La escasa autonomía de las comunidades indígenas, y los conflictos derivados del derecho a la tierra y

⁷ Entrevista a Edgardo Condeza Vaccaro, presidente del El Movimiento por la Consulta y los Derechos Ciudadanos.

⁸ El punto culminante quizá sea el conflicto por la contaminación provocada por las papeleras en la región de Arauco, en el año 2005. Este tema movilizó a gran parte de la población de la ciudad de Valdivia, pero no se contó con instrumentos de participación que sirvieran a la solución del problema.

otros reclamos ancestrales de las diversas etnias también han sido, en reiteradas ocasiones, motivo para que sectores opositores plantearan la necesidad de aplicar MDD.

Ley de Participación Ciudadana

El mencionado divorcio entre la sociedad civil y la esfera política ha motivado otras acciones del gobierno más allá del debate sobre el sistema electoral y la utilización del plebiscito.

En junio del 2004, el entonces presidente Ricardo Lagos Escobar envió al parlamento su Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Con esa iniciativa, el gobierno buscaba garantizar espacios en el Estado para el diálogo con las organizaciones sociales, y sobre todo brindar “entidad legal” a ciertos sectores de la ciudadanía que podían conformar agrupaciones sociales.

El proyecto estaba orientado a reforzar las libertades de asociación, a la creación de registros para las organizaciones voluntarias, y al establecimiento de fondos de ayuda y promoción de la asociatividad.

El Poder Ejecutivo impartió instrucciones a todas las dependencias del Estado para establecer compromisos de participación de la ciudadanía en cada una de las áreas de la administración pública. Esto dio lugar a la creación de diversas instancias de participación, y a distintas experiencias de diálogo entre gobernantes y organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, no han sido pocas las críticas que ha recibido esta iniciativa. Quizá la más importante sea la formulada por algunos dirigentes que contribuyeron en la elaboración del proyecto de ley, que lamentaron que la Iniciativa Popular hubiera quedado marginada de la propuesta final⁹. De este modo, las organizaciones sociales perdieron la oportunidad de constituirse como actores colectivos en la implementación de un Mecanismo de Democracia Directa.

4. Nuevas experiencias: Posibilidades y límites de los MDD a nivel local

A nivel municipal, el plebiscito está contemplado en Chile bajo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695). Allí se señala que cada comuna “deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local”. Además, esa Ley establece la convocatoria a un Consejo Económico y Social comunal, en el que se debe brindar participación a representantes de la ciudadanía.

Sin embargo, dado que las atribuciones y el funcionamiento de este Consejo también deben ser regulados por cada comuna, este tipo de mecanismos de participación presenta una enorme heterogeneidad en el país.

⁹ “El verdadero cambio cultural de Chile: La era de la participación ciudadana”. En <http://www.forociudadano.cl>

Por otra parte, si bien se considera a los plebiscitos como decisiones populares vinculantes para la comuna, la Ley establece que para ser convocado por la ciudadanía, deben concurrir con su firma “ante notario público u Oficial del Registro Civil” al menos el 10% de los ciudadanos inscriptos en los registros electorales del municipio. Este requisito legal de concurrir ante el poder civil para registrar una firma ha hecho que la convocatoria a una consulta popular sea virtualmente impracticable.

Sin bien hace pocos años se han introducido cambios al sistema electoral en las comunas¹⁰, algunos aspectos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, como los obstáculos para convocar a una consulta popular, marcan la persistencia de un modelo de administración verticalista y centralizado.

De todas maneras, existen diversas experiencias de participación a nivel comunal que muestran una tendencia hacia una mayor participación ciudadana.

Algunas experiencias

Sin lugar a dudas, el presupuesto participativo es, de las prácticas de toma de decisión local, la herramienta más extendida a nivel comunal en Chile. Providencia, Illapel, Cerro Navia, La Pintana, Buin, San Joaquín, Rancagua, Molina y Negrete son algunas de las comunas en las que, de diversa forma, se han implementado experiencias para la decisión ciudadana sobre una porción del presupuesto.

En general, lo que mueve a los municipios a establecer un presupuesto participativo con una porción de sus recursos es la necesidad de transparentar su gestión de gobierno. En promedio, lo que los gobiernos comunales disponen para la decisión ciudadana es un 3% de sus presupuestos, y en casi todos los casos, esos dineros se restringen para su uso en rubros relacionados a “inversión real”, es decir infraestructura y equipamiento.

Algunas comunas, como la de San Joaquín, han establecido un sistema bastante sofisticado de participación, que incluye la realización de asambleas de vecinos en las que se eligen consejeros municipales encargados de decidir qué proyectos comunitarios se financiarán con el presupuesto disponible. Además, estos delegados son responsables de la fiscalización de la aplicación de ese presupuesto.

El Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) de la Municipalidad de Providencia¹¹ es una de las experiencias más antiguas de presupuesto participativo. A partir de una consulta comunal realizada en abril de 1997, se elaboró un plan de obras e inversión que fue actualizado cada año, en base a sondeos de opinión, reuniones en las dependencias locales y otras metodologías de consulta a la opinión pública. El Plan, que se nutría de propuestas de desarrollo de cada uno de los barrios y también de iniciativas estratégicas que abarcaran a toda la comuna, fue sometido a la decisión de los vecinos. En junio de 2006, se realizó una consulta en la que votaron cerca de 16 mil personas, la mayor parte de las cuáles lo hizo vía Internet.

¹⁰ Las elecciones municipales de octubre de 2004 marcaron un cambio en la lógica del sistema electoral establecido en 1980: por primera vez, la ciudadanía pudo votar en boletas separadas por el cargo de alcalde y por el de concejal. De este modo, los concejos deliberantes de cada comuna ganaron en heterogeneidad y representatividad política.

¹¹ Ver en <http://www.providencia.cl>

En septiembre de 2006, en la comuna de Las Condes, el alcalde Francisco de La Maza impulsó la realización de una consulta vecinal “no vinculante” para decidir si el Barrio El Golf, uno de los más lujosos de Chile, sería cerrado en un perímetro de 15 manzanas. La iniciativa estaba motivada, según el gobierno, en la necesidad de un mayor control sobre la oferta de sexo en la vía pública, y como medida de seguridad. En el sondeo votaron 1793 vecinos de la zona, que por un 59,6% aprobaron el cierre y vallado del sector durante las noches. Sin embargo, una orden judicial impidió que se pusiera en práctica la decisión, ya que en una medida cautelar, un vecino en desacuerdo con la iniciativa invocó su derecho a la libre circulación.

Como ya se ha dicho, existe una gran heterogeneidad en todas estas experiencias, y recientemente están surgiendo ámbitos de debate e intercambio sobre estas temáticas, como la Red Ciudadana de Presupuesto Participativo y algunas páginas web dedicadas a los derechos ciudadanos.

Las TICs en Chile

En cuanto a las posibilidades tecnológicas, Chile presenta una de las situaciones más prometedoras de toda la región. Según un estudio que compara la disposición de tecnología en Chile con la de Argentina, Brasil y México, las cifras chilenas son las mejores de Latinoamérica, y se espera un crecimiento sostenido para los próximos años¹².

Según este trabajo, en Chile hay 296 usuarios de Internet por cada mil habitantes, lo que supera ampliamente la media latinoamericana de 196. Además, se calcula que en el segundo semestre de 2006, hay en Chile 185 ordenadores por cada mil habitantes, lo que también supera el promedio latinoamericano de 129. En materia de telefonía celular, las cifras de Chile son casi equivalentes a las de Estados Unidos, con 654 aparatos por cada mil habitantes.

Sin embargo, a pesar de que estas cifras hacen pensar en un buen punto de partida para ampliar la participación mediante dispositivos tecnológicos, la gran desigualdad del ingreso que existe en Chile (CEPAL, 2005; Contreras, 2004) introduce algunas reservas en cuanto al alcance que podrían tener medidas en este sentido. La aplicación de consultas y mecanismos de participación a nivel local encuentra obstáculos tecnológicos en las comunas menos privilegiadas, y a partir de las grandes diferencias en el acceso y el consumo de tecnología.

e-Ágora en Viña del Mar

En el Municipio de Viña del Mar se desarrolló en el año 2005 un proyecto piloto de participación ciudadana, integrado al proyecto internacional “e-Ágora, La Academia de la e-Democracia”, financiado por la Comunidad Europea. A partir de esta iniciativa se estableció el objetivo de que Viña del Mar definiera “una política pública local respecto de la adopción y usos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), especialmente en los ámbitos de participación ciudadana”.

¹² Indicador de la Sociedad de la Información (ISI). Situación de las tecnologías de la información en Argentina, Brasil, Chile y México. IESE / DMR Consulting S.L. 2006. En <http://www.iese.edu/>

Para esto se preparó en un comienzo una consulta ciudadana, con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la disposición y usos de las TICs en la comuna. Esta información debía ser el punto de partida para la elaboración de una política que abarcara todas las temáticas relacionadas al empleo de las TICs en el gobierno y la participación local, además de permitir una primera mirada sobre la brecha digital existente en la región, y la identificación de nuevos actores para ser incluidos en este proceso.

Al mismo tiempo, el Municipio volcaba recursos para implementar otras iniciativas relacionadas con TICs: la *Ventanilla Única Virtual*, de gestión administrativa vía Internet, y el *Programa Municipio en tu Barrio*, de descentralización de servicios municipales, para conformar una red de módulos de atención profesional y administrativa en todo el territorio.

Además, a partir de reuniones con expertos, funcionarios y líderes comunitarios se estableció un Consejo Consultivo Comunitario, que debía seguir la implementación del proyecto.

Si bien e-Ágora logró instalar en la agenda gubernamental la preocupación por el uso de TICs en materia de participación, y convocó a sectores que hasta ese momento nunca habían tomado parte de una propuesta de ese tipo, no pudo lograrse el objetivo primordial de la definición de una política pública al respecto.

Según el diagnóstico realizado sobre esta experiencia, un cambio de gobierno en plena implementación del proyecto hizo que se modificaran sustancialmente sus objetivos. El informe de los evaluadores señala que “lo que se inició como un proyecto de participación se convirtió en una estrategia política para incrementar la inserción de la ciudad en redes internacionales de cooperación y para introducir el tema tecnológico —en su vertiente administrativa— en la agenda política, que hasta entonces no se había ocupado de la digitalización de procesos”.

Problemas en el propio diseño de la consulta, relacionados a su alcance y a la metodología con que se recabaron los datos, así como su desvinculación o poca articulación con las otras iniciativas que se estaban implementando (como *Ventanilla Única* y *Programa Municipio en tu Barrio*), hicieron que se perdiera la oportunidad de que la experiencia pudiera ser aprovechada en el diseño de una política pública con un enfoque más general y estratégico.

Por otra parte, el proyecto buscaba incluir a sectores hasta ese momento postergados y fomentar la democratización en el acceso a las TICs. Pero la difusión del programa, orientada a actores ya incluidos y a los grupos socioeconómicos con mayor acceso a información, no permitió que la experiencia produjera efectos reales en cuanto a democratización y ampliación de derechos entre sectores subalternos.

Todos estos factores hicieron que, según el informe de evaluación, el Proyecto no superara su primera etapa de consulta, y que fuera permeable a un uso político electoralista.

En general, en la implementación de experiencias de uso de TICs para la participación ciudadana en Chile se evidencia que la brecha digital derivada de la gran desigualdad social existente, y la necesidad de incluir a actores comunitarios que permitan anular dirigismos y democratizar las decisiones, son dos elementos fundamentales para el diseño de cualquier iniciativa en este sentido.

En muchas ocasiones se implementan consultas vía web, o encuestas para legitimar iniciativas que los gobiernos municipales buscan aprobar en sus legislaturas o introducir en la agenda política. Muchas comunas han implementado mecanismos de sondeo permanente, o “termómetro” para medir la satisfacción de los ciudadanos frente a los servicios que brinda el municipio.

El riesgo de estos dispositivos es la consagración de un tipo de “ciudadano-cliente”, merced a cierta fetichización de las posibilidades tecnológicas. Es así que, a partir de una necesidad de mayor transparencia, los derechos y deberes políticos comienzan a confundirse con las prerrogativas y riesgos del consumidor, en un mercado en el que se mezclan ofertas de pequeña participación y servicios públicos, lo que puede conducir a amplias confusiones sobre el funcionamiento del sistema democrático (Cowley Palacios, 2004).

5.- Referencias

ALTMAN, D., 2005. Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? En *Política y gobierno*, Vol XII, N°2. pp. 203-232.

ANDRADE GEYWITZ, C., 2003. La Reforma Constitucional Del Año 1989 Al Inciso 2° Del Artículo 5° De La Constitución: Sentido Y Alcance De La Reforma. *Doctrina Y Jurisprudencia. Ius et Praxis*, vol.9, no.1, p.375-401. ISSN 0718-0012.

BARTON, J. R., 2002. *State Continuismo and Pinochetismo*: The Keys to the Chilean Transition. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 3, pp. 358-374.

BENGOA, J. 2000. Políticas públicas y comunidades mapuches: del indigenismo a la autogestión. *Revista Perspectivas*, N° 2. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

BEYER, H., ROJAS, P. y VERGARA, R. 2000. Apertura comercial y desigualdad salarial en Chile, *Revista Estudios Públicos*, N° 77. Santiago de Chile.

CEPAL, 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. José Luis Machinea, Alicia Bárcena, y Arturo León, Coordinadores. Comisión Económica para América Latina, 2005.

CHILE VOLUNTARIO, 2004. Observaciones ante el proyecto de ley sobre Participación Ciudadana y su Estatuto del Voluntariado. En <http://www.chilevoluntario.cl/>.

CONTRERAS, D. 2004. Distribución del Ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. *Revista Perspectivas*. Santiago de Chile.

COWLEY PALACIOS, G., 2004. Gobierno electrónico para la descentralización. En <http://www.asuntospublicos.org> Santiago de Chile.

FAZIO VENGOA, H. 1994. La democratización chilena en una perspectiva histórica. *Revista Análisis Político*, N° 22, Bogotá.

FORO CIUDADANO, 2006. El verdadero cambio cultural de Chile: La era de la participación ciudadana. En <http://www.forociudadano.cl>

Fundación de documentación y archivo de la Vicaría de la Solidaridad. 2001. *Seminario Iglesia y Derechos Humanos en Chile*. Arzobispado de Santiago, Santiago de Chile.

GARRETÓN, M. A., 2005. Reflexiones sobre la democratización política chilena. En *Brasil y Chile: Una mirada hacia América Latina*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.

GRUNINGER, S. 2003. Las ONGs durante la transición chilena: un análisis de su respuesta ideológica frente a su incorporación en políticas sociales de índole neoliberal. Revista *Mad*, N°9. Departamento de Antropología. Universidad de Chile, Santiago de Chile.

HANEEUS, C., 1998. Malestar y desencanto en Chile, legados del autoritarismo y costos de la transición. En <http://www.cerc.cl/>

Indicador de la Sociedad de la Información (ISI). Situación de las tecnologías de la información en Argentina, Brasil, Chile y México. IESE / DMR Consulting S.L. 2006. En <http://www.iese.edu/>

MORGAN, M., 2001. *Situación de las ONG chilenas al inicio del siglo XXI*. Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales ACCION. Santiago de Chile.

MOULIÁN, T., 1997. Chile Actual: Anatomía de un Mito. LOM-ARSIS, Santiago de Chile.

NAZER, R. y ROSEMBLIT, J. 2000. *Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica*, en Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, N° 48. Santiago de Chile.

PETRAS, J. y LEIVA, F., 1994. Democracy and Poverty in Chile: The Limits to Electoral Politics. Westview Press: Boulder.

PIZARRO, R. 2004. Desigualdad: el verdadero riesgo país. Revista *El Periodista*, N°62. Santiago de Chile.

PORTALES, F., 2000. Chile, Una Democracia Tutelada. Sudamericana, Santiago.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Desarrollo Humano en Chile: Más Sociedad para Gobernar el Futuro*. Santiago de Chile.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Desarrollo Humano en Chile: El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile.

SAAVEDRA, A. 2001. *Los mapuche en Chile actual: Conflictos, políticas gubernamentales y cuestiones legales*. Cuaderno de trabajo N° 14, Grupo de Investigaciones Agrarias. Santiago de Chile.

SARTORI, G., 1976. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge University Press. New York.

SEOANE, J. 2003. *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

VALDÉS, J. G., 1989. La Escuela de Chicago: Operación Chile, Grupo Editorial Zeta, Buenos Aires.

El contexto de la e-democracia local. En http://www.forum-edemo.org/IMG/pdf/Livre_Blanc_Espagnol.pdf